Ébauche, à ne pas citer sans l'autorisation de l'auteur !

L'impact de l'accord UE-MERCOSUR sur l'Afrique à l’heure du protectionnisme renaissant

Dirk Kohnert [1]



Source: Accord UE-MERCOSUR.science3000.WordPress.com



Source : Accord UE-MERCOSUR , Rainer Hachfeld

Résumé : L'accord de 2019 entre l'UE et le MERCOSUR a été qualifié de jalon dans les accords de libre-échange dans le monde entier à une époque de protectionnisme et de nationalisme grandissants. Les critiques ont condamné les normes écologiques et sanitaires déficientes, ainsi que les obstacles non-tarifaires persistants au commerce. Le lobby agricole de l'UE s'est plaint de la vente d'intérêts européens au profit de multinationales dominantes. Cependant, les répercussions fatales de l'accord sur l'Afrique ont rarement été mentionnées. Ils incluent une concurrence acharnée et un partenariat asymétrique au détriment des pauvres en Afrique. Compte tenu de l'impact destructeur supplémentaire de la crise du Brexit, les gouvernements africains devraient utiliser leur pouvoir de négociation accru vis-à-vis de l'UE27 et du Royaume-Uni, en période de durcissement de la concurrence concernant le commerce africaine de l'UE avec des nouveaux acteurs mondiaux tels que la Chine et l'Inde, pour imposer des renégociations des APEs sur un pied d’égalité.

Mots-clés : UE, MERCOSUR, Afrique, post-colonialisme, développement, commerce international, APE, Brexit, sécurité, partenariat, entreprises multinationales

Codes JEL : E26, F13, F15, F23, F35, F42, F54, N46, N47, O17, Z13

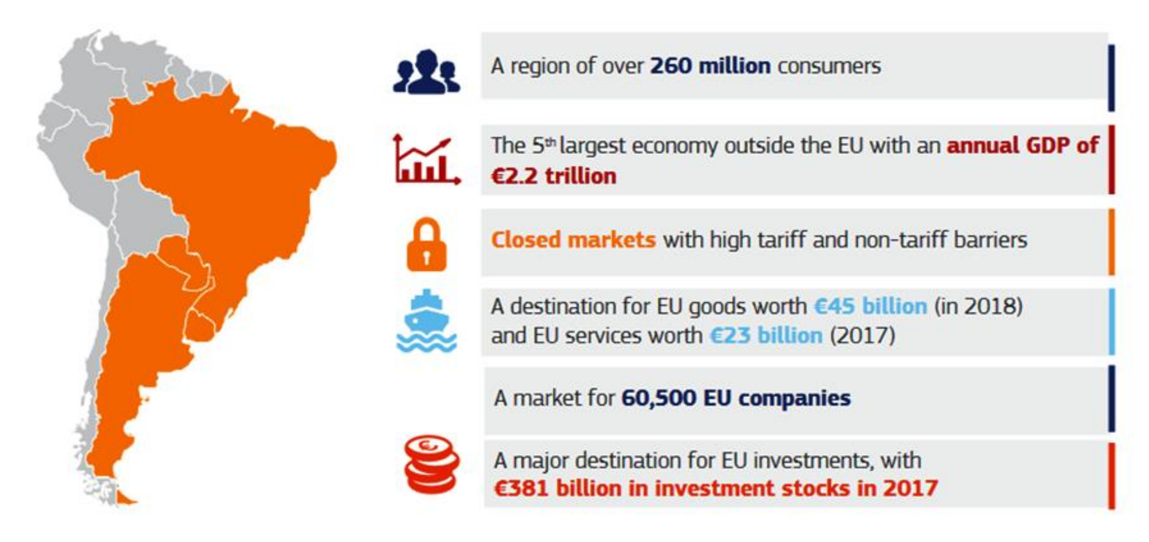
---

[1] Chercheur associé, Institute of African Affairs, German Inst. of Global and Area Studies, Hambourg. Révisé le 9 Septembre 2019. Cette note de recherche est la version française de Kohnert, Dirk (2019): The impact of the EU-MERCOSUR deal on Africa in times of growing protectionism. SSOAR, Working Paper.

1. Introduction

Lorsque l'accord entre l'UE et le MERCOSUR a finalement été signé le 28 juin 2019 lors du sommet du G-20 à Osaka (Japon) après deux décennies de négociations, il a été présenté comme une étape décisive dans les accords de libre-échange en période de protectionnisme et de nationalisme grandissants. Il s'agit du plus important accord commercial que l'UE ait conclu jusqu'à présent avec une population de 773 millions d'habitants dans la zone commerciale commune, ainsi que près de 60.500 entreprises européennes et 855.000 emplois en Europe et 436.000 autres au Brésil (EC, 2019c) Le commerce entre les biens et les services représente actuellement respectivement 88 milliards d'euros et 34 milliards d'euros de commerce entre l'UE et le MERCOSUR (Bertolini, 2019). Les économies escomptées en matière de tarifs sont estimées à plus de 4 milliards d'euros lorsque les tarifs seront supprimés pour 91% des produits européens exportés vers le MERCOSUR et pour 92% des produits du MERCOSUR importés en Europe.

Graphique 1 : accord UE-MERCOSUR, faits marquants



Source: EU, 2019c

Pour ce qui est de l'UE, l'industrie et l'agriculture bénéficient principalement de la suppression des droits de douane, qui restent actuellement de 35% par exemple pour les voitures exportées, de 27% pour le vin et de 28% pour les produits laitiers. Afin de protéger les agriculteurs européens, la libéralisation sera arrêtée pour les produits les plus sensibles au cours d'une période de transition de sept ans. De plus, l'accord ne se limite pas à la libéralisation du commerce. L'UE bénéficiera également de procédures simplifiées et d'un accès privilégié aux marchés publics sur le marché du MERCOSUR, ce qui lui donnera un avantage concurrentiel par rapport au reste du monde. Enfin, l'accord porte sur le développement durable et la protection de l'environnement et prévoit des normes élevées en matière de protection du travail, de l'environnement et du climat (Bertolini, 2019).

Toutefois, l'accord reste controversé en raison des préoccupations des agriculteurs européens et des écologistes qui craignent la concurrence déloyale et l'assouplissement des normes sanitaires et écologiques. En outre, l'accord entrera en vigueur le plus rapidement possible en 2021, car il doit encore être ratifié au Parlement par tous les États membres du

MERCOSUR et de l'UE, ainsi que par le Parlement européen et le Conseil de l'UE. Ce processus est compliqué du fait des controverses politiques persistantes, notamment au sein de l'UE (EIU, 2019; Brundsen et al 2019). La France, l'Irlande et le Luxembourg avaient déjà annoncé leur intention de rejeter l'accord sous sa forme actuelle. Le gouvernement fédéral allemand a récemment exprimé son scepticisme également, notamment en raison de l'absence de sanctions, par exemple en ce qui concerne l'incendie de la forêt tropicale humide en Amazonie (Bonse, 2019).

En ce qui concerne l'Amérique latine, l'accord prétendait un avenir prometteur concernant une zone de libre-échange qui, jusqu'à présent, était plutôt présentée comme un accord par beau temps, caractérisé par une politique de commerce extérieur au détriment des autres pays, protégé par des sauvegardes, des mesures antidumping et des droits compensateurs. En bref, il a été qualifié de « régionalisme cérémoniel » et de « camisole de force d'or » plutôt que de marché commun (Margolis, 2019). Le nouvel accord avec l'UE supprimerait les droits de douane sur 82% des produits agricoles du MERCOSUR, tels que le café, les fruits et le jus d'orange, tout en réduisant les droits de douane sur d'autres produits, y compris les agrumes, les baies et certains légumes, progressivement à zéro sur une période de quatre à dix ans, période au cours de laquelle les contingents libres de droits de bœuf, de sucre et d'éthanol seront levés également (Maxwell, 2019). En général, cela promettait de relancer les économies informelles et les industries sous-performantes des membres du MERCOSUR. Enfin, cette proposition constituait un soutien politique bien accueilli au président de droite brésilien Jair Bolsonaro, qui aurait apparemment oublié ses politiques économiques protectionnistes au vu des profits alléchants promis par l'accord UE-MERCOSUR, à l'instar du président socialiste uruguayen Tabaré Vázquez. qui préféraient le pragmatisme à la rhétorique dogmatique anticapitaliste, et le président argentin Mauricio Macri, qui se félicitait de ce que son programme de réformes favorable au marché ait été respecté par l'accord, ce qui augmenterait ses chances d'être réélu en période de faible performance. économie et inflation élevée (Margolis, 2019).

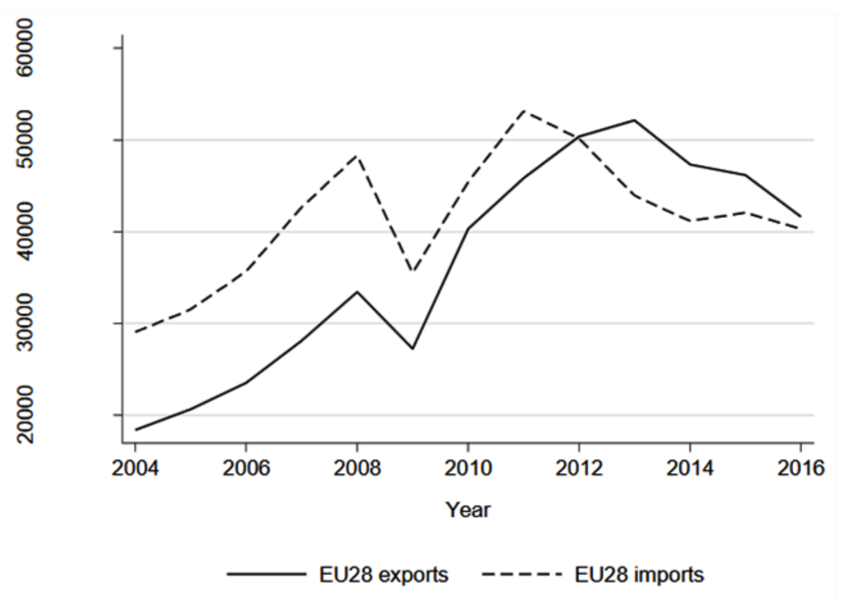
Carte 1: pays du MERCOSUR

Vert: membres à part entière, Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay.
Rouge: Venezuela, suspendu depuis 2016
Bleu: membre candidat de la Bolivie.
Source: Mercosur, Wikipedia

Le MERCOSUR a été créé en 1991 et comprend l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay. Un cinquième membre, le Venezuela, qui a officiellement adhéré en juillet 2012, a été suspendu en 2017. La Bolivie est membre candidat et six autres pays sont associés: le Chili, la Colombie, l'Équateur, la Guyana, le Pérou et le Suriname.

L'UE est depuis longtemps le premier partenaire en matière de commerce et d'investissement du MERCOSUR. Seulement en 2017, la Chine a dépassé l'UE en tant que principal partenaire commercial. C'est-à-dire que, à l'heure actuelle, l'UE est le deuxième partenaire en importance du MERCOSUR dans le commerce des biens, représentant 20,1% des échanges totaux du bloc en 2018. L'UE a totalisé 45 milliards d'euros en 2018. Les exportations du MERCOSUR 42,6 milliards d'euros en 2018, principalement dans les produits agricoles, tels que les denrées alimentaires, les boissons et le tabac (20,5%), les produits végétaux tels que le soja et le café (16,3%), les viandes et autres produits d'origine animale (6,1%) (CE, 2019). Les exportations et les importations de biens en provenance du MERCOSUR dans l'UE ont augmenté régulièrement de 2004 à 2013 (diagramme 1). Les exportations de l'UE vers le MERCOSUR ont doublé et se sont établies à 41,6 milliards d'euros (2016). Ils ont augmenté de plus de 50% et s'élève à 40,3 milliards d'euros. À titre de comparaison, le MERCOSUR détient environ 2,5% du total des importations et des exportations extra-UE28 (LSE, 2018: 32).

Diagramme 1 : Exportations et importations de biens de l'UE en provenance et à destination du MERCOSUR, 2004 - 2016.

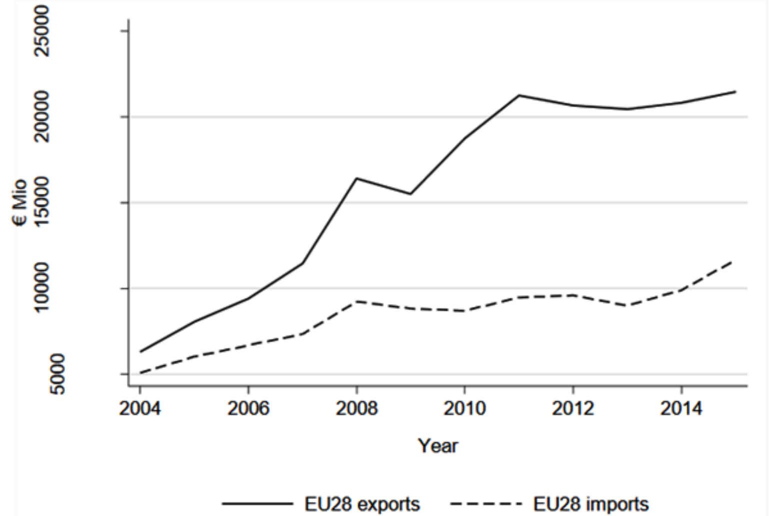


Remarque : La figure montre les exportations et les importations de l'UE en provenance du MERCOSUR (en millions d'euros, prix courants).
Source : LES, 2018 : 32 ; COMEX

L'UE importe principalement des produits agricoles, tels que des denrées alimentaires, des animaux vivants et des matières premières, représentant environ 70% des importations de l'UE, tandis que les produits manufacturés importés n'en représentent que 25%. Pour les exportations de l'UE vers la zone commerciale d'Amérique du Sud, la tendance est inversée, les produits manufacturés, tels que les voitures et les pièces détachées d'automobiles, représentant plus de 90%. Ces modèles d'échanges vont dans le sens des avantages

comparatifs attendus de l'UE et du MERCOSUR (Schwarzbauer & Hügel, 2019; LSE, 2018: 35-36).

Diagramme 2 : Exportations et importations de services de l'UE vers/depuis le MERCOSUR



Remarque: la figure illustre les exportations et les importations de services de l'UE en provenance et à destination du MERCOSUR (en millions d'euros, prix courants)
Source: LSE, 2018: 42; Eurostat

En ce qui concerne le secteur des services, les exportations et les importations en provenance et à destination du MERCOSUR ont également considérablement augmenté depuis 2004 (voir diagramme 2), notamment des parts des transports et des voyages considérablement plus élevées que pour l'ensemble des exportations de l'UE. En ce qui concerne les importations de l'UE, les services aux entreprises représentent 37%, suivis des transports (25%) et des voyages (21%). (LSE, 2018: 45).

Après la signature de l'accord UE-MERCOSUR, le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, s'est félicité d'un "succès historique". Gabriel Felbermayr, le président de renommée internationale de l'Institut d'économie mondiale, Kiel (Allemagne), l'a vu même comme un signe de la puissance factuelle de l'UE de façonner la politique mondiale et de contrer les dirigeants mondiaux influents tels que Donald Trump, qui nient catégoriquement le changement climatique. De plus, cet accord contribuerait à l'état de droit dans les pays d'Amérique latine aux perspectives de croissance prometteuses. Pourtant, selon Felbermayr, les pays du MERCOSUR sont toujours sujets au populisme et au protectionnisme et comptent parmi les pays aux tarifs extérieurs les plus élevés au monde (Pennekamp, 2019). Cependant, les critiques ont condamné les normes écologiques et sanitaires déficientes ainsi que les barrières non-tarifaires persistantes au commerce, et le lobby agricole européen s'est plaint de la vente d'intérêts européens au profit des entreprises multinationales dominantes.

Les relations commerciales entre le MERCOSUR et l'Afrique étaient jusqu'ici limitées à des accords commerciaux préférentiels bilatéraux avec quelques pays africains, comme l'Afrique du Sud, l'Égypte et la Tunisie. Cependant, l'impact de l'accord UE-MERCOSUR sur l'Afrique a rarement été mentionné (Anskaityte, 2019). Par conséquent, sur ce qui suit, je me concentrerai sur les conséquences graves de l'accord sur l'Afrique, en prenant comme

exemple trois principaux groupes de produits concernés, à savoir le café, les bananes et le sucre.

2. L'impact de l'accord UE-MERCOSUR sur les petits exploitants africains

Au début, une remarque générale semble pertinente. Lorsque nous examinons les éventuelles répercussions de l'accord UE-MERCOSUR sur les producteurs africains, nous devons toujours garder à l'esprit que le « producteur africain » n'existe pas. En raison des grandes différences dans les techniques de production, ainsi que dans les ressources économiques et sociales des producteurs de cultures d'exportation africaines, l'impact de l'accord UE-MERCOSUR sur les différentes couches socio-économiques diffère également radicalement.

À l'heure de capitalisme mondial, les entreprises internationales et les grands producteurs cèdent ou ferment leurs activités si elles ne sont plus rentables, même si des milliers de leurs travailleurs se retrouveront au chômage et investiront leur capital ailleurs. Le petit paysan africain n'a cependant pas le choix. Bien que le temps soit révolu où son maître colonial l'a contraint physiquement à produire des cultures pour l'exportation (voir ci-dessous), il est toujours obligé d'obéir aux lois volées du marché capitaliste, car il doit payer des impôts, des frais de scolarité, des frais médicaux, etc. L'agriculteur africain de subsistance, qui pouvait compter sur des précautions autosuffisantes pour ses propres besoins, a cessé d'exister il y a bien longtemps. Par conséquent, l'effet le plus probable de son échec est qu'il devra vendre sa propriété - s'il en a une – et, soit il augmentera le nombre de citadins au chômage dans les grandes villes d'Afrique, soit recherchera sa fortune en émigrant vers l'Europe.

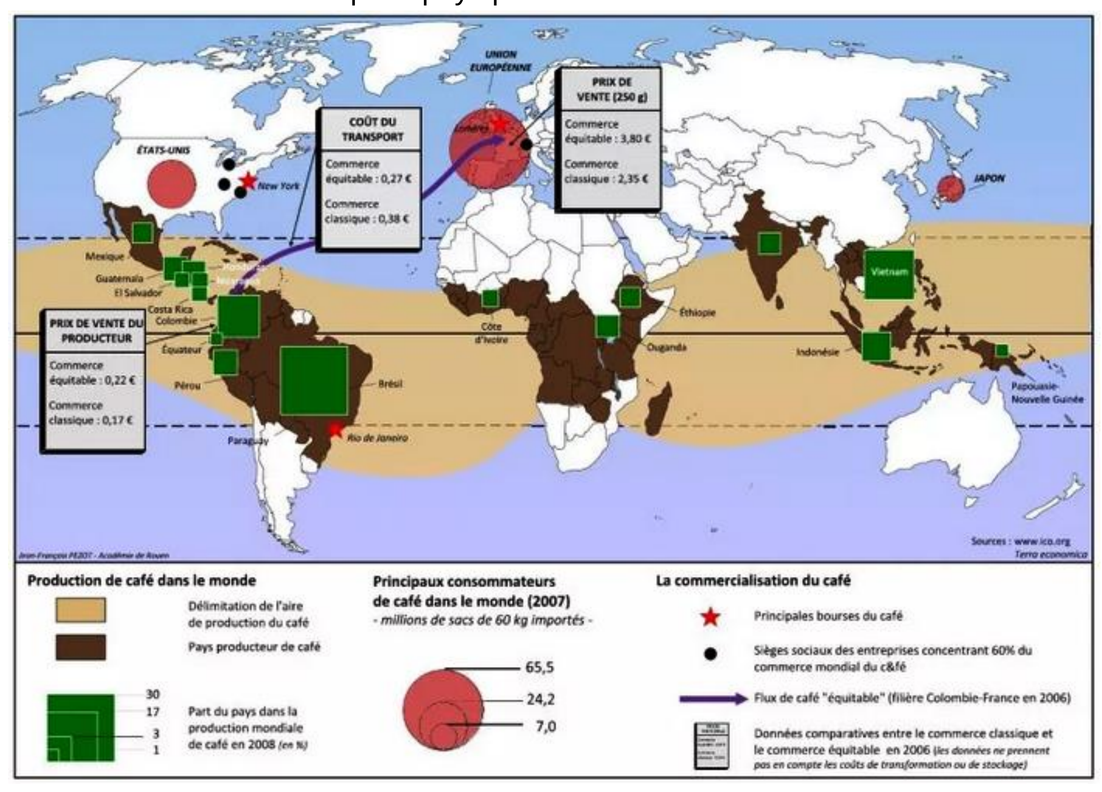
(2.1) Importations de café de l'UE : concurrence acharnée

La majeure partie de la production de café est concentrée dans la zone tropicale du monde où le café avait été introduit par les anciennes puissances coloniales, soucieuses d'établir une source de revenus rentable pour leurs trésors. Par conséquent, la plantation de café était fortement encouragée, si elle n'était pas imposée, à condition que les plantes ne poussent pas déjà à l'état sauvage dans les hauts plateaux, comme en Éthiopie, ce qui est susceptible d'être l'origine du café. Le Brésil, le Viétnam et la Colombie sont les plus gros producteurs de café au monde (voir carte 2), et le nouvel accord UE-MERCOSUR ouvrira de nouveaux canaux de distribution, notamment pour le café brésilien dans l'UE, ce qui risque fort de nuire aux producteurs africains concurrents qui sont principalement de petits agriculteurs.

En Afrique, également, le café a été imposée à la population par les puissances coloniales. En Ouganda, par exemple, la culture du café était obligatoire pour tous les citoyens libres. La culture d'exportation était la monnaie d'échange, comme ailleurs en Afrique coloniale, comme au Nigeria, où les Britanniques ont introduit des cultures d'exportation similaires et la capitation pour forcer leurs sujets sur le marché du travail à produire des taxes pour les coffres de leurs dirigeants (Kohnert, 1986). Dans leurs colonies d'Afrique de l'Ouest, les Français ont principalement introduit le Robusta, la marque de café africaine la plus

répandue, de variété robuste, mais de qualité inférieure, facile à entretenir. Elle offre un rendement supérieur et une quantité de caféine environ deux fois supérieure à celle de la marque Arabica, que les Britanniques ont imposé leurs sujets dans leurs anciennes colonies d'Afrique orientale.

Carte 2 : Principaux pays producteurs de café dans le monde



Source: Garcia, 2018

Tableau 1: 7 principaux pays africains producteurs de café (2018)

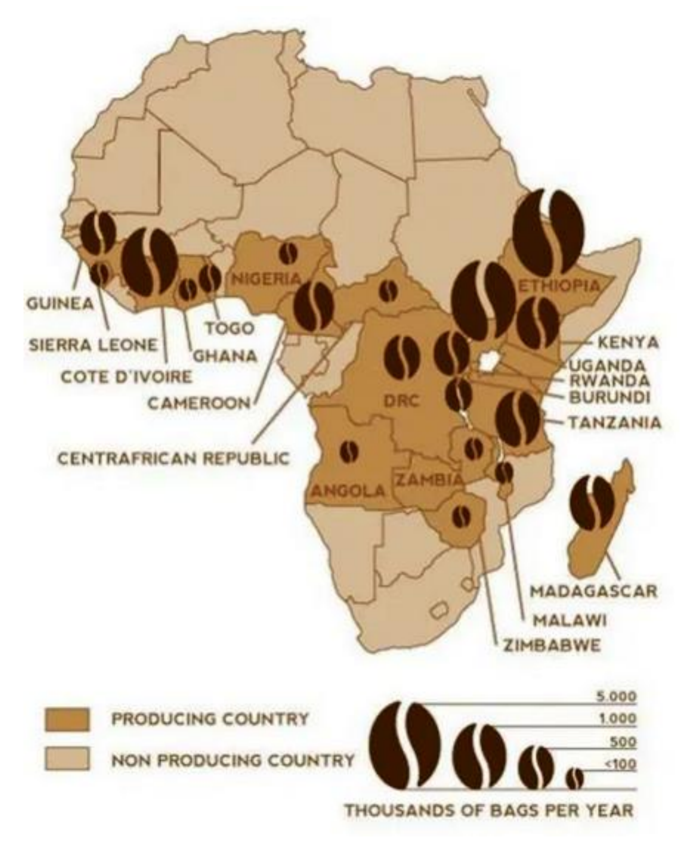
Pays	*Sacs de 60 kg*	*% exportés (1999) de la production totale*
Éthiopie	6,400,000	47.4 %
Ouganda	4,800,000	96.02 %
Côte d'Ivoire	1,800,000	61.05 %
Kenya	833,000	77.7 %
Tanzanie	800,000	82.2 %
Cameroun	570,000	88.8 %
Madagascar	520,000	61.7 %

Source: Liste des pays en fonction de la production de café. Wikipédia
FAO: Profils des pays africains producteurs de café (Annexe 4), 1999

Au cours des cinq dernières décennies, la part de marché de la production africaine de café sur le marché mondial a considérablement chuté, passant de 32% dans les années 1970 à 10% actuellement. Cela était dû à l'intensification de la concurrence des producteurs asiatiques (Viêtnam, Indonésie, Inde) ainsi qu'à un changement de préférence des consommateurs, loin de la marque Robusta, la variété la plus répandue en Afrique, au

détriment de l'Arabica (Macedo, 2019). Par conséquent, l'Éthiopie, où certaines plantes ont naturellement une teneur en caféine faible et où l'on cultive presque exclusivement de l'Arabica, est devenus le premier producteur de café d'Afrique, à raison de 17 millions de sacs par an (Macedo, 2019). Selon des locaux, le caféier serait originaire des hauts plateaux du pays, à Simado, Kaffa, Harar et Wollega, où le café sauvage est toujours collecté par les villageois. La Côte d'Ivoire, où sont principalement récoltés des germes Robusta de qualité moyenne principalement exportés vers la France et l'Italie, se classe au deuxième rang des producteurs africains. (Garcia, 2018).

Carte 3: Pays africains producteurs de café, 2018

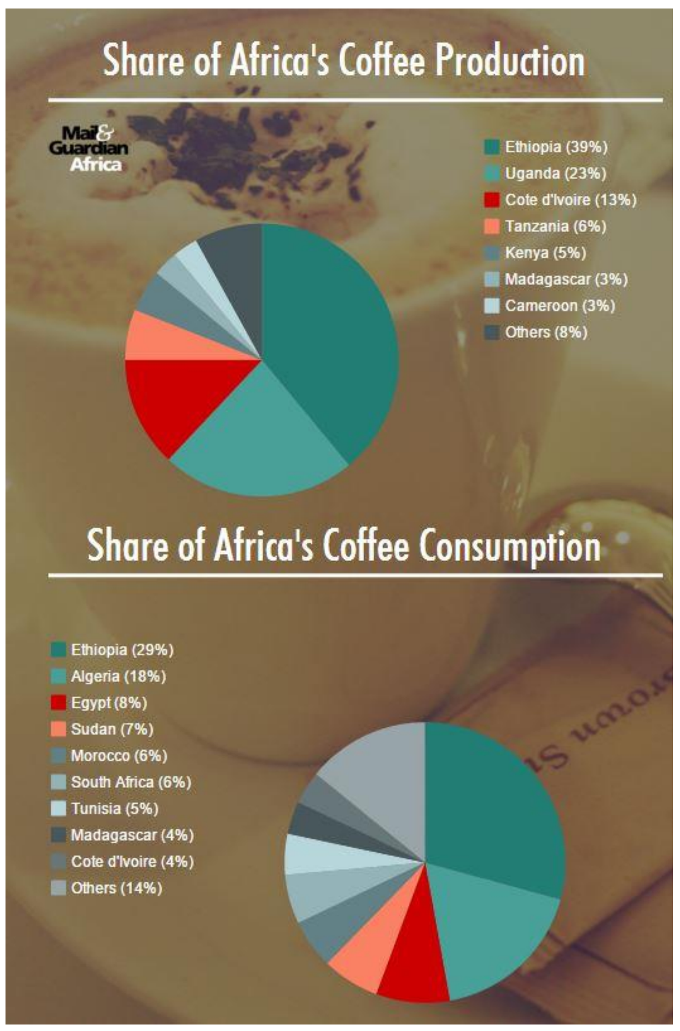


Source: Garcia, 2018

Outre l'Éthiopie et la Côte d'Ivoire, l'Ouganda, le Kenya, le Rwanda et la Tanzanie comptaient parmi les six principaux producteurs de café africains. L'Éthiopie et l'Ouganda représentent à eux seuls 62% de la production de café de l'Afrique subsaharienne. Ces dernières années, elles aussi avaient déjà subi un déclin mondial de leur production, bien que le café Arabica ait été principalement touché par le recul des matières premières par rapport aux 22 autres matières premières de l'indice Bloomberg Commodity, en baisse de 24% en 2015, suivi de Robusta avec 16% (Mungai, 2015). Cependant, les producteurs africains ont été encore plus touchés par les mauvaises conditions météorologiques et par le fait qu'ils ont dû compenser la faiblesse de leur monnaie. À présent, ils seront probablement soumis à un stress supplémentaire en raison de la concurrence acharnée non seulement avec les nouveaux arrivants asiatiques sur le marché du café, mais également en raison de la concurrence accrue avec le Brésil en raison de l'accord UE-MERCOSUR qui a facilité l'accès à le marché de l'UE.

Dans ces conditions défavorables, la seule solution à la crise du café en Afrique proposée par l'Organisation internationale du café, était d'augmenter la consommation propre de l'Afrique, qui est actuellement bien plus basse que dans le reste du monde (voir Graphique 2; Macedo, 2019). L'augmentation de la consommation serait également une condition préalable à la création de chaînes d'approvisionnement locales pouvant être utilisées pour créer une valeur ajoutée, par exemple en inventant des marques et des arômes de café spéciaux, et en mettant ainsi à niveau les chaînes de valeur du café afin de fournir un produit plus précieux pour le marché (Macedo, 2019).

Graphique 2: Part de la production et de la consommation de café en Afrique par pays, 2015



Source: Mungai, 2015

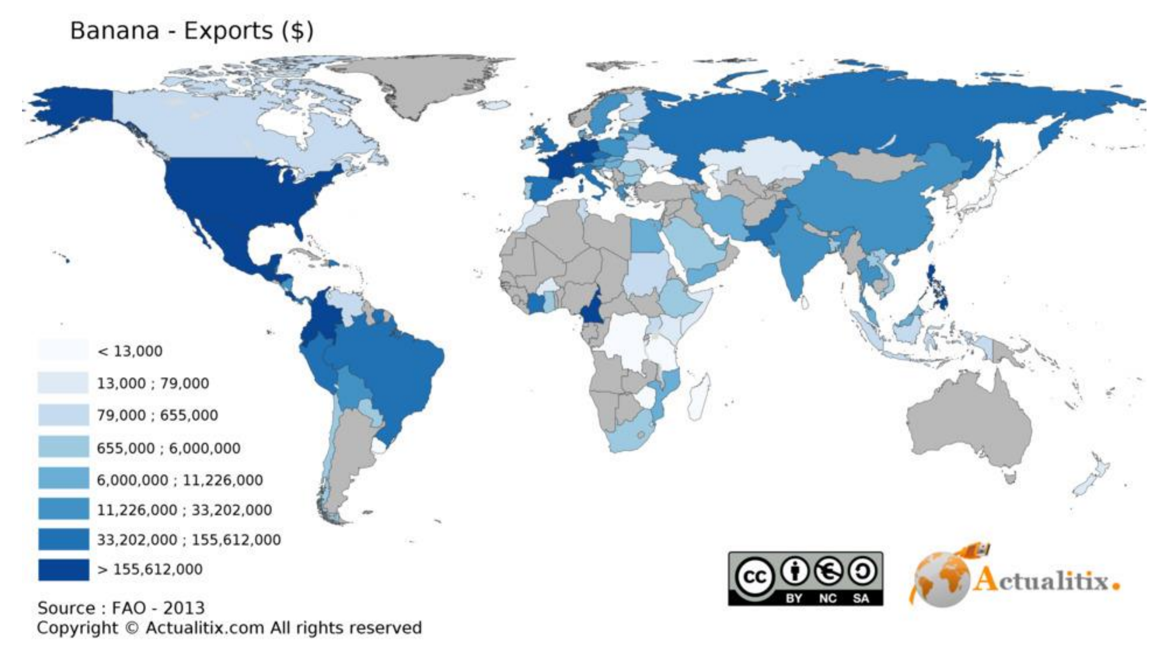
(2.2) Importations de bananes de l'UE en période de chute des prix et de durcissement de la concurrence internationale

Tout comme le café, les bananes sont une culture de base importante en Afrique, non seulement pour l'exportation, mais aussi pour la consommation locale. Les techniques de production varient considérablement. La production à petite échelle pour l'autoconsommation et le marché local est une activité à forte intensité de main-d'œuvre et ne nécessite qu'un recours limité à des intrants externes, tandis que la production à grande échelle destinée au

marché d'exportation dans les grandes plantations utilise des techniques sophistiquées et des intrants externes massifs, ce qui permettent d'obtenir un rendement jusqu'à six fois supérieur à celui de la production à petite échelle. Au Cameroun par exemple, des sociétés étrangères comme Del Monte, Dole et Chiquita ont commencé à jouer un rôle de premier plan dans le développement de la banane africaine destinée à l'exportation depuis 1987. Ici et ailleurs en Afrique, les producteurs de bananes ont produit pour l'exportation dans le cadre d'un accord en vertu duquel quelques grands opérateurs ont précisé la technologie de production et commercialisé le produit à l'échelle internationale. Toutefois, en Côte d'Ivoire, la plupart des bananes destinées à l'exportation étaient déjà produites au début des années 2000 dans 65 plantations sur environ 5.500 ha, qui employaient environ 20.000 personnes (Arias et al, 2003).

Alors que la majorité des producteurs africains produisent encore à petite échelle, à forte intensité de main-d'œuvre, avec un apport de technologie et de capital faible, la situation dans les pays du MERCOSUR est complètement différente. La production de bananes au Brésil, par exemple, est principalement à grande échelle, voire industrielle. Bien que le Brésil se classe au troisième rang des principaux producteurs mondiaux de bananes, il ne figure pas encore parmi les principaux exportateurs. En 2017, il a produit 6,6 millions de tonnes de bananes. En outre, il abrite le siège de certaines des plus grandes multinationales du secteur de la production et de l'exportation de bananes (Fresh-Plaza, 2019). Jusqu'à présent, le Brésil est le seul exportateur de bananes du MERCOSUR sur le marché de l'UE. L'Allemagne, par contre, qui ne produit évidemment pas de bananes, figure néanmoins parmi les principaux exportateurs, car elle n'est pas seulement un gros consommateur, mais également un point d'entrée des bananes d'outre-mer pour la réexportation vers des pays comme la Belgique.

Carte 4 : Pays exportateurs de bananes et valeur à l'exportation par pays, 2013



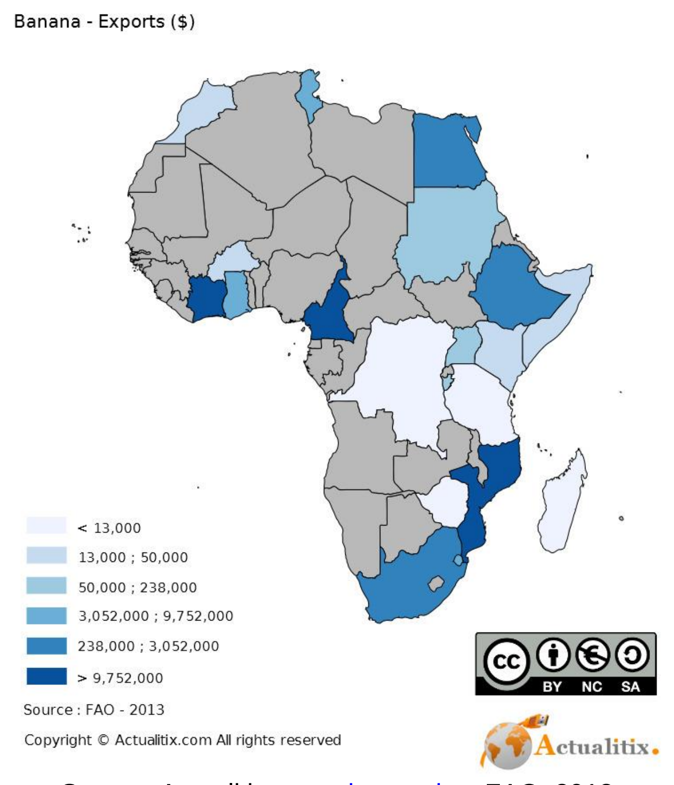
Source: Actualitix, carte interactive, 2019; FAO, 2013

Les producteurs européens se sont plaints du fait que l'accord UE-MERCOSUR menace les producteurs européens de bananes. Par exemple, *l'Association espagnole des organisations*

de producteurs de Platanos de Canarias (Asprocan) s'est plainte du fait que le Brésil pourrait considérablement augmenter ses exportations et submerger le marché européen, car il dispose du potentiel de production, de l'expérience, et des infrastructures nécessaires. Les producteurs européens ne pouvaient pas rivaliser sur un pied d'égalité avec les producteurs du MERCOSUR comme le Brésil et l'Argentine, qui ne respectent pas les mêmes obligations en matière d'environnement, de travail, de sécurité et sociales que leurs concurrents européens (Fresh-Plaza, 2019). Cela arrive à un moment où les producteurs de bananes souffrent déjà de la baisse des prix et du resserrement de la concurrence, ce qui aggrave encore l'offre excédentaire du marché de l'UE. Si les producteurs européens craignent déjà de ne pas pouvoir concurrencer leurs rivaux latino-américains, cela vaut encore plus pour la majorité des producteurs africains de bananes.

Cependant, le lobby européen de la banane aurait apparemment échappé au fait que ce ne sont pas seulement les producteurs européens qui sont menacés par la concurrence déloyale des puissants producteurs d'Amérique latine, mais également les producteurs africains. La plupart des producteurs de bananes africains sont de petits producteurs. En raison de leurs relations privilégiées avec leurs anciennes puissances coloniales, leur accès au marché européen était régi par des accords successifs UE-Afrique (Convention de Lomé, 1975-1999; l'Accord de Cotonou depuis 2000, Tout Sauf les Armes (TSA) depuis 2001), plus récemment par les Accords de partenariat économique (APE) controversés, qui s'appliquent par exemple aux nouveaux exportateurs de bananes d'Afrique de l'Ouest, tels que le Ghana, la Côte d'Ivoire et le Cameroun, qui ont conclu des APE intérimaires (Kohnert, 2015).

Carte 5: Pays exportateurs de bananes africaines et valeur à l'exportation par pays, 2013



Source: Actualitix, carte interactive; FAO, 2013

Les producteurs africains de bananes dépendent toujours principalement du marché européen, qui constitue souvent l'épine dorsale de leurs économies faibles, et vers lequel ils peuvent exporter presque en franchise de droits en raison de leurs liens historiques avec leurs anciennes puissances coloniales. En outre, en 2009, l'UE a réduit les droits de douane applicables aux bananes hors quota des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) de 176 euros par tonne métrique à 114 euros. Bruxelles a également contribué à hauteur de 200 millions d'euros pour aider les producteurs ACP à moderniser leur secteur[2]. Fait révélateur, les plus grandes entreprises bananières d'Afrique appartiennent toujours à des Européens, comme la Compagnie Fruitière en France.

Néanmoins, les associations de producteurs africains craignent d'être exclues du marché par une concurrence acharnée avec les producteurs d'Amérique latine dans le cadre du nouvel accord UE-MERCOSUR. L'UE a tenté de dissiper ses craintes en évoquant ses mécanismes de stabilisation des échanges, qui permettraient de relever les tarifs d'importation en cas de concurrence déloyale (Livingstone, 2019). Cependant, alors que l'UE a largement utilisé les contingents tarifaires (CT) avec ses principaux partenaires agro-commerciaux pour protéger les intérêts des agriculteurs européens, les gouvernements africains n'ont au contraire pas utilisé les CT pour gérer les importations en provenance de l'UE dans les secteurs des produits agro-alimentaires sensibles dans leurs accords commerciaux avec l'UE, à l'exception de l'APE entre l'UE et le SADC (EPA-Monitoring, 2019).

Pourtant, les producteurs africains sont restés sceptiques. Ils considèrent ces réglementations comme une rhétorique, car elles n'auraient jamais été appliquées auparavant. De plus, les producteurs africains sont bien conscients de la « domination en dollars » continue de l'industrie de la banane. Il n'y a pas si longtemps, les pays d'Amérique latine, poussés par les entreprises multinationales américaines dominantes dans le secteur de la banane bien implantés en Amérique latine, comme Chiquita, qui appartenait aux États-Unis jusqu'en 2015, ont été à l'origine d'une longue guerre commerciale de 15 ans contre le système de préférences européen pour les pays ACP (Livingstone, 2019). Les enseignements tirés de cette guerre commerciale ont suscité le regain d'intérêt de l'UE pour les producteurs de bananes d'Amérique latine. En 2012, l'UE a conclu des accords commerciaux ultérieurs avec six pays d'Amérique centrale, un an plus tard également avec la Colombie et le Pérou, en 2017 même avec l'Équateur, premier exportateur mondial de bananes. En conséquence, ses exportations dans l'UE ont grimpé de 13,5% en un an (2016 à 2017) pour atteindre 1,5 millions de tonnes métriques (Livingston, 2019).

Apparemment, les producteurs africains ne font pas le poids face à ces géants : les exportations de bananes de la Côte d'Ivoire dans l'UE n'ont représenté que 315.000 tonnes en 2017, celles du Cameroun, 270.000 et celles du Ghana 70.000 tonnes (Livingstone, 2019). Au cas où l'industrie africaine de la banane ne pourrait plus participer à la compétition acharnée attendue, environ 80.000 Africains seraient au chômage, selon les prévisions des experts (Livingstone, 2019).

Dernier point, mais non des moindres, les producteurs africains, notamment en Afrique francophone, craignent qu'avec le Brexit le Royaume-Uni (RU) abandonne les sources africaines au profit de fournisseurs moins chers de ses anciennes colonies des Caraïbes, ce qui entraînerait un stress supplémentaire, notamment pour les producteurs des bananes

[2] Voir Matthews, 2009: 232; ici et ci-après, je m'appuie fortement sur une étude de Livingstone, 2019.

d'Afrique francophone. Mais aussi les pays africains anglophones sont concernés. Jusqu'à présent, par exemple, 90% des exportations de bananes du Ghana, qui étaient passées d'environ 3.000 t par an en 2007 à plus de 70.000 t en 2017, se classant ainsi au troisième rang des cultures d'exportation les plus importantes après le cacao et le palmier à huile, sont allées au Royaume-Uni. Pour cette raison, les producteurs africains de bananes ont créé leur propre groupe de pression « Afruibana » (siège à Douala, Cameroun, et Bruxelles) en 2017, afin de renforcer leur pression sur Bruxelles pour atténuer les effets négatifs redoutés de l'accord UE-MERCOSUR (Livingstone, 2019).

(2.3) Diminution des exportations de sucre en Afrique : dommage collatéral de l'accord UE-MERCOSUR

Le Brésil et l'Inde sont de loin les plus grands producteurs de sucre au monde, avec 37.300.000 t et 26.605.000 t respectivement, selon la liste des pays producteurs de sucre 2019 du World Population Review. Le plus gros producteur africain est l'Afrique du Sud, avec 2.192.000 t, soit la même quantité que l'Argentine, suivie par l'Égypte, avec 2.114.000 t, le Soudan (762.000 t) et le Swaziland (707.000 t), qui a produit à peu près la même quantité que le Japon (729.000 t ; voir Tableau 2). Jusqu'à présent, le Brésil était autorisé à exporter 180 000 t de sucre pour le raffinage dans l'UE. L'accord ne modifiera pas cela, cependant, un nouveau quota en franchise de droits de 10.000 t n'a été convenu que pour le Paraguay (EC, 2019d).

Tableau 2: Producteurs de sucre africains, 2018 (en 1.000 tonnes métriques)

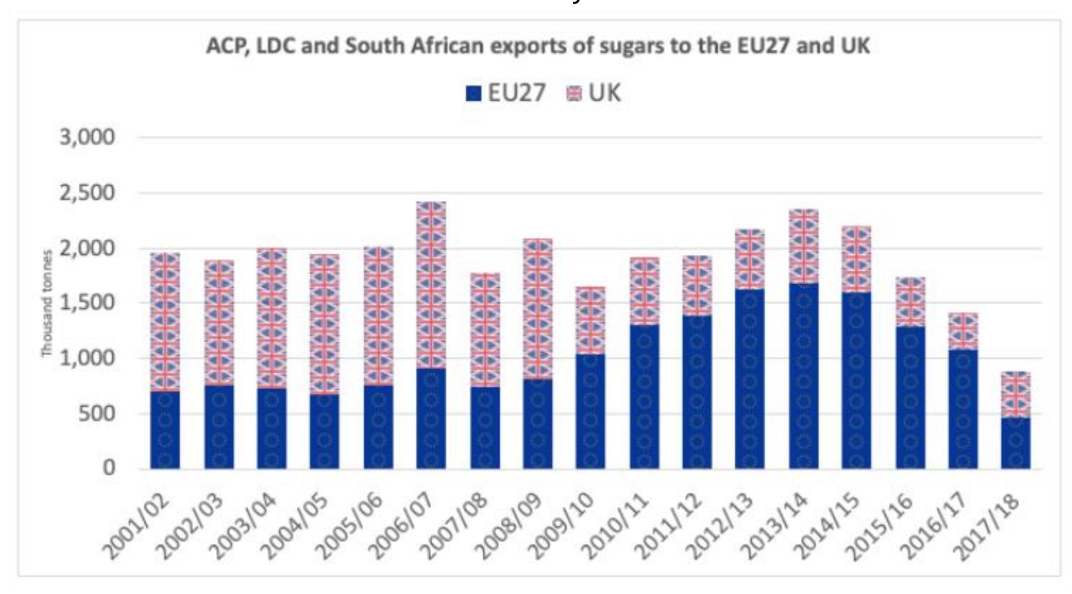
Rang	*Pays*	*t*	*Rang*	*Pays*	*t*	*Rang*	*Pays*	*t*
1	Afrique du Sud	2,192	12	Malawi	295	23	Burkina Faso	32
2	Egypte	2,144	13	Côte d'Ivoire	179	24	Burundi	25
3	Soudan	762	14	Cameroun	150	25	Guinée (C)	24
4	Swaziland	707	15	Mali	125	26	Gabon	23.8
5	Kenya	593	16	Sénégal	114	27	Somalie	23
6	Zimbabwe	460	17	Madagascar	98	28	Niger	20
7	Zambie	455	18	RD Congo	81	29	Rwanda	11
8	Mozambique	432	19	Congo (B)	69	30	C Afr.Rep.	10.5
9	Ethiopie	397	20	Angola	51	31	Sierra Leone	6
10	Ouganda	360	21	Tchad	39	32	Bénin	5
11	Tanzanie	333	22	Nigeria	37.5	33	Liberia	4.5

Source: Pays producteurs de sucre 2019. the World Population Review

L'UE a restructuré son régime du sucre en 2009, ce qui a favorisé une concurrence féroce entre la production européenne de betteraves à sucre et la production de canne à sucre dans le monde, notamment en Afrique. En outre, la fin du régime de quotas de l'UE en Europe en 2017, qui avait été mise en place pour protéger le marché européen du sucre, a renforcé la tendance actuelle à la production excédentaire de sucre raffiné de l'UE inondant les pays ACP en remplaçant les exportations de sucre des régions (ACP sugar and Brexit, 2019; graphique 3). En passant, cela a contrarié la coopération européenne au développement qui a aidé les producteurs de sucre africains, par exemple au Mozambique, en Tanzanie et au Malawi (CE, 2019b). En outre, les producteurs de sucre africains, notamment ceux n'appartenant pas au Commonwealth africain, craignent que leurs

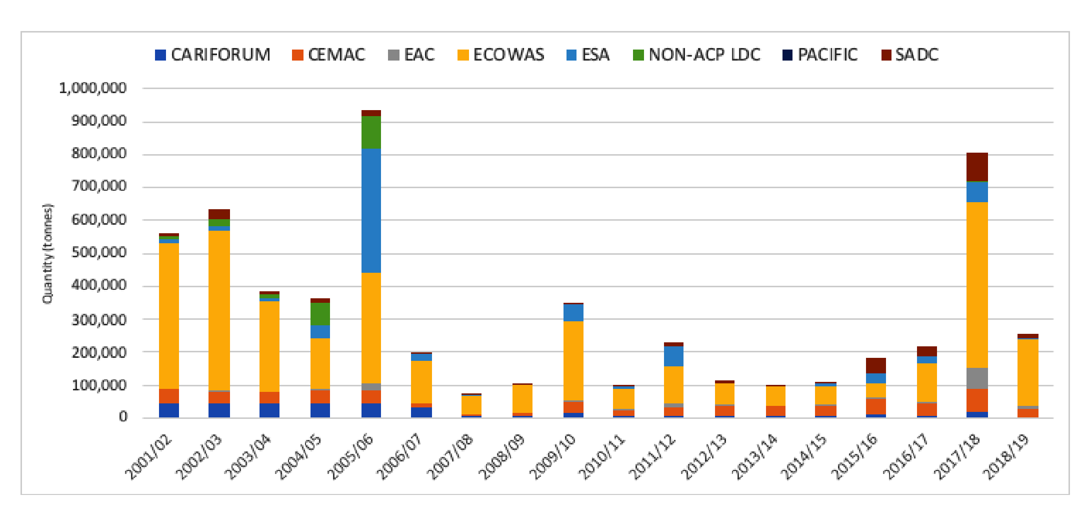
exportations vers le Royaume-Uni, l'un des principaux acheteurs de sucre ACP / africain (voir graphique 3), ne soient réduites en cas de Brexit.

Graphique 3 : Exportations de sucre des pays ACP, des PMA et de l'Afrique du Sud vers l'UE27 et le Royaume-Uni



Source: Sucre ACP et Brexit, 2019

Graphique 4 : Exportations de sucre raffiné de l'UE vers les pays ACP, remplaçant les exportations de sucre des ACP / PMA, 2001 – 2019



Source: Sucre ACP et Brexit, 2019

Il n'était donc pas surprenant que l'accord UE-MERCOSUR n'ait pas amusé les pays ACP. Il se plaignait du fait que l'UE ne se souciait apparemment pas des dommages collatéraux causés à ses partenaires, qui constituaient traditionnellement un marché très important pour le sucre des pays ACP et des pays les moins avancés (PMA)[3]. Et ce, alors que le marché du

[3] « Les pays ACP et les pays les moins avancés notent avec une grande préoccupation qu'il a déjà été signalé que l'accord commercial entre l'UE et le Mercosur prévoyait l'accès en franchise de droits de douane pour

sucre européen est déprimé et que les prix ont atteint un plancher historique en janvier 2019, sous l'effet conjugué de l'offre excédentaire et de la faiblesse actuelle des prix du marché mondial, faussée par des subventions généralisées (ACP-press, 2019). Les producteurs de sucre africains se sentaient plus déçus, sinon trompés, car l'UE n'avait apparemment pas honoré son engagement de partenariat sur un pied d'égalité dans le cadre des accords de partenariat économique signés de bonne foi par de nombreux pays ACP: « *Il convient de noter que l'élargissement de l'accès des produits de sucre de pays tels que le Brésil, dont le gouvernement soutient son industrie, sont tout aussi injustes envers les fournisseurs traditionnels de l'UE que le maintien du soutien financier direct de l'UE aux produits agricoles tels que le sucre, les produits laitiers et le bœuf* » (ACP-press, 2019 ; traduction, D.K.).

(2.4) Dommages collatéraux : érosion des préférences pour les petits exploitants africains

La coopération européenne en matière de développement avec l'Afrique souligne l'importance d'un partenariat sur un pied d'égalité et insiste sur l'importance des chaînes de valeur étendues pour accroître la valeur ajoutée des cultures d'exportation déjà dans le pays d'origine. Pourtant, l'accord UE-MERCOSUR menace de saper cette politique de développement Européenne par une érosion progressive des préférences accordées depuis des décennies pour ses anciennes colonies d'Afrique (ici et ci-après, je me réfère essentiellement à Mari, 2019). Comme indiqué ci-dessus, cet effet sera particulièrement prononcé pour les pays africains qui exportent également vers l'UE des produits fortement exportés par le MERCOSUR (LSE, 2018: 41). De plus, cela s'applique en particulier aux produits déjà transformés, tels que le chocolat brésilien, le café torréfié et le jus d'orange, soumis à des droits d'importation de 10% à 20% qui seraient annulés dès que l'accord UE-MERCOSUR aura été ratifié (Marie, 2019). De plus, les membres du MERCOSUR comme le Brésil auront même un avantage concurrentiel quasi naturel sur leurs rivaux africains en raison de la délicate question des règles d'origine pour les composants de produits transformés, tels que le chocolat, car le Brésil produit à la fois du cacao et du sucre dans ses propres frontières. Les investisseurs qui ont été incités à investir dans des chaînes de valeur ajoutée en Afrique par le biais de programmes de soutien spéciaux, tels que le plan Marshall allemand avec l'Afrique, le pacte mondial pour l'Afrique du G20 (Compact with Africa), ou la loi américaine sur la croissance et les potentialités de l'Afrique (African Growth and Opportunity Act, AGOA) réfléchiront à deux fois s'ils doivent continuer à investir en Afrique, si le beurre de cacao, le chocolat ou le jus d'ananas et d'orange de pays d'Afrique de l'Ouest tels que le Bénin ou le Togo ne bénéficient plus de l'exonération tarifaire par rapport au Brésil, comme l'explique Francisco Mari (2019) de l'ONG allemande "Pain pour le monde". Dans son blog sur l'accord UE-MERCOSUR, il a cité d'autres exemples caractéristiques pour souligner cette érosion des préférences concernant « *l'exportation de conserves de poisson de Côte d'Ivoire*[4]*, de haricots verts du Kenya ou d'agrumes sud-africains. En outre,*

180.000 tonnes métriques de sucre dans l'accord commercial UE -Mercosur dans le cadre du contingent actuel de 334.054 tonnes CXL à 98 € / t pour le Brésil. Les premières 180.000 tonnes d'accès seraient gratuites chaque année, et un quota supplémentaire de 10.000 tonnes en franchise de droits pour le Paraguay. Ces nouvelles concessions s'ajouteraient au contingent brésilien CXL de 78.000 tonnes à 11 € / t de droits et aux 289.977 tonnes de contingents CXL Erga Omnes à 98 € / t, qui sont principalement fournis par les pays du Mercosur.» (ACP-press, 2019).

[4] Les autres grands producteurs de conserves de thon en Afrique subsaharienne, à côté de la Côte d'Ivoire (1.100.000 tonnes, 3.000 emplois directs en 2009) étaient le Ghana (1 200 emplois directs), Madagascar (1.500

l'expansion des importations limitées par quota de viande de bœuf et de volaille dans l'Union européenne affectera directement les exportations de viande de bœuf de la Namibie et, indirectement, la volaille inondera à nouveau les marchés africains sous la forme de centaines de milliers de tonnes de morceaux de poulet en provenance du Brésil[5]. L'UE limitera le nouveau quota d'importation de 100.000 t pour la volaille d'Amérique du Sud aux importations de filet de poulet. Cela crée à nouveau trois fois plus de "restes" que le Brésil, comme avant et exactement comme l'UE et les États-Unis, expédie en Afrique. Belles vues pour les éleveurs africains. » (Mari, 2019; trad. D.K.).

3. Conclusion

L'accord UE-MERCOSUR - s'il est appliqué dans sa forme actuelle – menace non seulement les agriculteurs européens, mais maintient également des risques jusqu'ici largement ignorés pour les petits exploitants africains et les producteurs de cultures d'exportation de l'Afrique, comme indiqué ci-dessus. Cependant, il fournit également des enseignements importants à tirer des futures négociations avec l'UE. Cela vaut en particulier pour la (re-) négociation probable des APE avec l'UE27 et le Royaume-Uni dans le cas du Brexit. Mais cela concerne aussi le suivi de la stratégie commune Afrique-UE (SCAE), adoptée lors du deuxième sommet UE-Afrique à Lisbonne en 2007, et la possible prolongation de l'accord de Cotonou, prenant fin en 2020, après 20 ans durée de vie, ou un accord de suivi qui a été discuté depuis 2017.

Les gouvernements africains seront bien conseilles d'étudier attentivement l'accord UE-MERCOSUR, notamment en ce qui concerne leurs exportations agricoles vitales et les chaînes de valeur ajoutée. Pour mieux protéger leurs industries naissantes et promouvoir une croissance inclusive, ils pourraient être enclins à introduire à l'avenir une « ouverture prudente du marché » similaire à celle de leurs concurrents du MERCOSUR, fondée sur des quotas vis-à-vis de l'Union européenne, dans le cadre de la clause de la nation la plus favorisée (NPF) de l'OMC (EPA-Monitoring, 2019). En outre, des pays africains comme la Namibie seraient désormais mieux placés pour défendre leur demande de longue date en faveur d'une « régionalisation » des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) pour leurs exportations de viande bovine et d'agneau. Ces dernières années, l'UE a utilisé son refus d'une « régionalisation » pour exclure les paysans namibiens, élevant des bovins et des moutons sur des terres communales, des chaînes d'approvisionnement d'exportation de grande valeur (EPA Monitoring, 2019). Enfin, les gouvernements africains devraient réfléchir à deux fois s'ils doivent continuer à accepter les clauses de « statu quo tarifaire » dans les APE qui autorisent un arrêt tarifaire sur tous les produits et exposerait les secteurs agro-alimentaires sensibles africaines à la croissance continue des exportations de l'UE, par exemple, les exportations de volaille de l'UE vers l'Afrique qui sont à nouveau en hausse (EPA-Monitoring, 2019, 2019a).

---

emplois directs), Maurice (1.700 emplois directs), Sénégal (1.340 emploi directs) et Seychelles (2.300 emploi directs). (Source: FFA, 2010: 235; note de bas de page, D.K.)

[5] C'est d'autant plus que les exportations de volaille de l'UE vers l'Afrique subsaharienne (1.579.891 t en 2018) sont à nouveau en hausse après le choc des exportations suite à la décision prise par l'Afrique du Sud en décembre 2016 d'imposer des restrictions à l'importation fondées sur des mesures SPS (sanitaires et phytosanitaires) concernant d' importations de viande de volaille en provenance de certains États membres de l'UE où des foyers d'influenza aviaire s'étaient déclarés (EPA-monitoring, 2019a).

Dans l'ensemble, l'accord UE-MERCOSUR prévoit non seulement des risques, mais également des ouvertures pour les pays africains. À une époque d'influence croissante de nouveaux acteurs mondiaux, tels que la Chine et l'Inde, dans les relations commerciales africaines, les gouvernements africains pourraient utiliser les leçons tirées de l'accord UE-MERCOSUR pour retrouver leur politique de bascule, déjà utilisée avec succès en temps de guerre froide. Ainsi, par exemple, ils pourraient imposer des renégociations sur un pied d'égalité avec l'UE et le Royaume-Uni lors des prochaines consultations sur la renégociation des APE, ou des accords de commerce et de développement similaires, avec Bruxelles et Londres dans le cas d'un Brexit.

Bibliographie

ACP-press (2019): ACP Group's response to recently concluded Free Trade Agreement between EU and MERCOSUR. Brussels: ACP-press, 4 Jul 2019

AEO (2018): African Economic Outlook - 2018. Abidjan: African Development Bank (AfdB)

Anskaityte, Indre (2019): MERCOSUR Agreement: the EU Turned a Blind Eye to the Concerning Situation in Brazil. *Slow Food Europe*, 01 July 2019 (n. p.)

Arias, Pedro et al. (2003): The World Banana Economy, 1985-2002. Rome: Food and Agricultural Organisation (FAO))

Bertolini, Micol (2019): UE-MERCOSUR : Un accord historique mais controversé. Brussels: *thenewfederalist.eu*, The New Federalist, magazine of the Young European Federalists (JEF-Europe), 16 July 2019

Bonse, Eric (2019): EU-MERCOSUR-Pakt - Der Widerstand erreicht Brüssel. Berlin: Die Tageszeitung (taz), 30 August 2019

Brunsden, Jim & Andres Schipani & Bryan Harris & Benedict Mander (2019): EU-MERCOSUR trade deal: what it all means. Brussels: *Financial Times*, 30 June 2019

EC (2019) : EU und MERCOSUR-Staaten einigen sich auf umfassendes Freihandelsabkommen. Brüssel: European Commission

EC (2019a): Countries and regions: MERCOSUR. Brussels: European Commission

EC (2019b): DCI - Restructuring of sugar production. Brussels: European Commission

EC (2019c): EU-MERCOSUR trade agreement - Building bridges for trade and sustainable development - Key Facts. Brussels, European Commission, 2 August 2019

EC (2019d): EU-MERCOSUR trade agreement - Creating opportunities while respecting the interests f European farmers. Brussels, European Commission, 2 August 2019

EP (2019): Citrus fruit in the EU-MERCOSUR agreement. Brussels: European Parliament

EIU (2019): MERCOSUR-EU deal agreed at last. London: Economist Intelligence Unit (EIU), 2 July 2019

EPA-Monitoring (2019): The EU-MERCOSUR agreement Part 1: Overview and lessons for the ACP Brussels: *epamonitoring.net*, 22 August 2019

EPA-Monitoring (2019a): EU Poultry exports to Sub-Saharan Africa once again on the rise. Brussels, *epamonitoring.net*, June 20, 2019

FFA (2010): The global tuna market. Industry dynamics. Part 1b. Canned tuna processors. Honiara, Solomon Islands: Pacific Islands Forum Fisheries Agency (FFA), 2010: 235

Fresh-Plaza (2019): Asprocan claims agreement with MERCOSUR will increase risk of banana oversupply. Tholen (Netherlands): Fresh Plaza, 10 July 2019

Fritz, Thomas (2019): Das EU-MERCOSUR-Abkommen auf dem Prüfstand. Soziale, ökologische und menschenrechtliche Folgen. Aachen: Misereor

Garcia, Thomas (2018): Coffee-producing countries: Africa. Coffee Geek, online

Khan, Mehreen & Jim Brunsden (2019): *Dutch minister defends MERCOSUR deal from green critics. London. Financial Times, 8 July 2019*

Kohnert, Dirk (2018): More equitable British post-Brexit Africa relations: doomed to fail?, *Africa Spectrum*, vol. 53., No. 2, pp. 119–130

Kohnert, Dirk (2018a): Britain, Brexit and Africa. ROAPE-blog, *Review of African Political Economy,* published on 31 October 2018

Kohnert, Dirk (2015): Horse Trading on EU-African Economic Partnership Agreements. *Review of African Political Economy*, 41 (2015) 143: 141-147

Kohnert, Dirk (2005): Monetary Unions - Dominated by the North? The CFA-Zone and the CMA - On the relevance of rational economic reasoning under African conditions. In: Fritz, Barbara / Metzger, Martina (eds.)(2005): New Issues in Regional Monetary Coordination - Understanding North-South and South-South Arrangements, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, pp. 177-187

Kohnert, Dirk (1994): Die Krise der Communauté Française Africaine [The crisis of the French African Community, CFA], *Internationale Politik und Gesellschaft*, 1994.4:385 – 396

Kohnert, Dirk (1986): "The transformation of rural labour systems in colonial and post-colonial northern Nigeria", *Journal of Peasant Studies*, 13 (1986) 4: 258-271

Langan, Mark (2016); Brexit and Trade Ties between Europe and Commonwealth States in Sub-Saharan Africa: Opportunities for Pro-poor Growth or a Further Entrenchment of North-South Inequalities?, *The Round Table*, 105:5, 477-487, DOI: 10.1080/00358533.2016.1233758

Livingstone, Emmet (2019): EU trade outlook alarms Afric's banana exporters. African exporters see Brexit and EU-Latin American trade as existential threats. Brussels: *Politico* (news organization), 19 April 2019

LSE (2018): Sustainability impact assessment in support of association agreement negotiations between the European Union and MERCOSUR. Final Inception Report. London: LSE Enterprise Limited, London School of Economics and Political Science. Inception Report, 24 January 2018.

Macedo, Emanuel de (2019): Brazilian leadership inspires African coffee growers. Atlantic-online.com, 17 June 2019

Margolis, Mac (2019): Latin America and Free Trade Score a Win - A trade pact between the European Union and MERCOSUR opens doors on both sides of the Atlantic. Bloomberg.com, 8.July 2019

Marí, Francisco (2019): MERCOSUR-Abkommen schadet BäuerInnen weltweit. Stuttgart: Brot für die Welt (BfDW), 1 July 2019

Matthews, Alan (2015): The EU has finally agreed to eliminate export subsidies…three cheers! capreform.eu/

Matthews, Alan (2009) EPAs and the demise of the commodity protocols. In: Faber, Gerrit & Jan Orbie (eds): Beyond market access for economic development: EU-Africa relations in transition. London: Routledge, 2009: 217-241

Maxwell, Maura (2019): EU and MERCOSUR sign historic trade deal - Agreement welcomed by South American fruit exporters, but EU producers react with dismay. London: Fruitnet.com, 1st July 2019

Mbembe, Achille (2010): Sortir de la grande nuit. Essai sur l'Afrique décolonisée. Paris: La Découverte

Medico International (2019): EU-MERCOSUR - Abkommen: Brasilien – Rekolonisierung. Frankfurt a.M.

Mungai, Christine (2015): Which African countries produce the most coffee? Cologny/Geneva: World Economic Forum, 22 Oct 2015

Pennekamp, Johannes (2019): Felbermayr zu MERCOSUR-Deal : „Das Abkommen bringt jedem Deutschen 60 Euro pro Kopf“. Frankfurt M.: Frankfurter Allegemeine Zeitung (faz), 30 June 2019

Schwarzbauer, Annette & Johannes Hügel (2019): Freihandelsabkommen EU-MERCOSUR - „Südbrücke“ im Atlantik. Bonn: Konrad Adenauer Stiftung, Länderbericht, Regionalteam Lateinamerika, 10 July 2019

Stollreiter, Susanne (2019): Der Deal mit dem Deal. Das Handelsabkommen zwischen der EU und den MERCOSUR-Ländern steht in der Kritik – und nun stellt sich Frankreich quer. Bonn: IPG - Internationale Politik und Gesellschaft, 3 July 2019

Abstract : The EU-MERCOSUR deal of 2019 was heralded as a milestone of free trade agreements worldwide in times of growing protectionism and nationalism. Critics condemned deficient ecological and sanitary standards as well as persistent non-tariff barriers to trade. The EU farm lobby complained about a sell-out of European interests in advantage of dominating multinationals. However, the fatal repercussions of the deal on Africa have rarely been mentioned. They include increasing cut-throat competition and asymmetrical partnership to the detriment of the African poor. Given the additional destructive impact of the Brexit crisis, African governments should use their increased bargaining power vis à vis the EU27 and the UK, in times of stiffening competition concerning the EU's Africa trade with new global players such as China and India, to enforce EPAs re-negotiation on a level playing field.

Zusammenfassung : Das Abkommen zwischen der EU und dem MERCOSUR von 2019 wurde als Meilenstein für weltweite Freihandelsabkommen in Zeiten wachsenden Protektionismus und Nationalismus eingeläutet. Kritiker bemängelten unzureichende Umwelt- und Hygienestandards sowie anhaltende nichttarifäre Handelshemmnisse. Die EU-Agrarlobby beschwerte sich außerdem über einen Ausverkauf europäischer Interessen zugunsten dominierender multinationaler Unternehmen. Die fatalen Auswirkungen des Abkommens auf Afrika wurden jedoch selten erwähnt. Dazu gehören ein zunehmender Verdrängungswettbewerb und eine asymmetrische Partnerschaft zum Nachteil der afrikanischen Armen. Angesichts der zusätzlichen destruktiven Auswirkungen der Brexit-Krise sollten die afrikanischen Regierungen, in Zeiten zunehmenden Wettbewerbs im Afrikahandel der EU mit neuen globalen Akteuren wie China und Indien, ihre verstärkte Verhandlungsmacht gegenüber der EU27 und Großbritannien einsetzen, um Neuverhandlungen der Wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen auf Augenhöhe durchzusetzen.